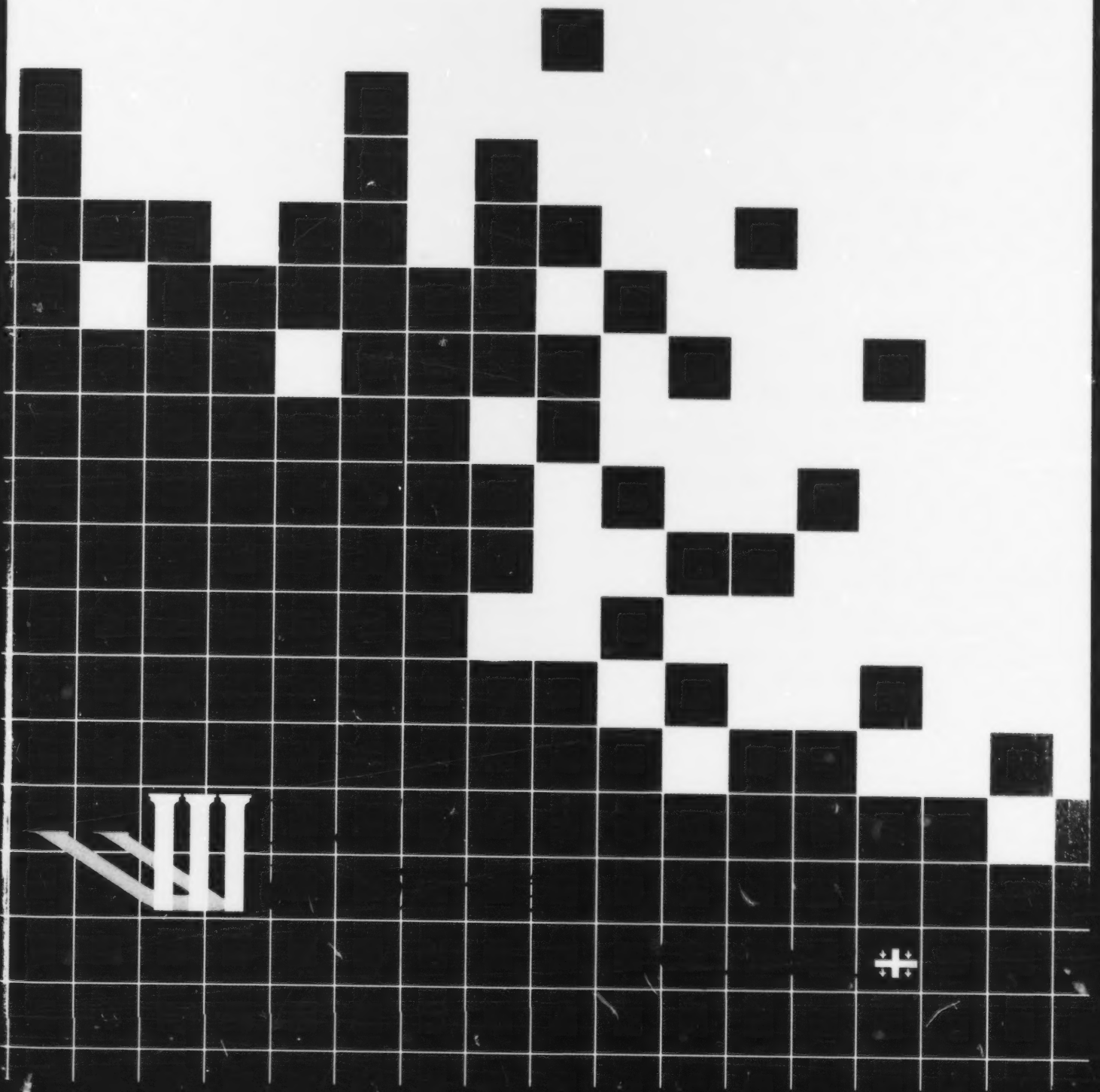
LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ADDITIONNELS OCTROYÉS AUX UNIVERSITÉS EN 1989-1990

Avis au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code : 2310-0149



LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ADDITIONNELS OCTROYÉS AUX UNIVERSITÉS EN 1989-1990

Avis au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code : 2310-0149

Conseil des universités

Avis no 89.9
Février 1990

90-03611/

CONSEIL DES UNIVERSITÉS

2700, boul. Laurier
Tour Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy, (Québec) G1V 2L8

Téléphone : (418) 646-5821

Gouvernement du Québec

Dépôt légal : premier trimestre 1990
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISSN : 0709-3985
ISBN : 2-550-20575-8

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

1. Les principales composantes de la répartition projetée . . 4

2. La correction des bases de financement (19 millions $) . . 8

3. Le financement des coûts indirects de la recherche 13
(21 millions $)

4. La subvention pour l'excellence et l'économie
(15 millions $) 16

CONCLUSION 18

INTRODUCTION

Le 21 décembre 1989, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science sollicitait, selon les prescriptions de la loi, l'avis du Conseil des universités sur la répartition des crédits additionnels à octroyer aux universités pour l'année 1989-1990. Cette demande complétait celle qu'il avait faite le 28 mars 1989 au sujet du niveau et de la répartition des subventions de fonctionnement 1989-1990, qui se chiffraient alors à 1 261 257 000 $ et à propos desquelles le Conseil a émis un avis[1].

La présente demande d'avis concerne 55 des 66 millions $ dégagés par le Ministre des Finances dans son discours sur le budget 1989-1990 du 16 mai 1989[2]. C'est que, on s'en souviendra, des 66 millions annoncés pour le redressement du financement des universités, 11 millions ne faisaient pas partie des subventions de fonctionnement : 6 millions étaient destinés au Fonds FCAR et 5 millions aux équipements scientifiques, dont le financement ressortit au plan quinquennal d'investissements. A strictement parler, 15 autres de ces 66 millions étaient déjà inscrits au livre des crédits 1989-1990 déposé à l'Assemblée nationale le 21 mars 1989 et faisaient donc formellement partie des subventions totales à propos desquelles le Ministre a déjà consulté le Conseil des universités. Mais, ainsi que l'avait recommandé le Conseil, le Ministre a différé le versement de ces 15 millions $ et les inclut dans le montant de 55 millions $ dont il soumet maintenant au Conseil son projet de répartition. Le Ministre des Finances avait lui-même fait cette inclusion, en plaçant ces 15 millions $ sous la nouvelle rubrique «formation axée sur l'excellence et les besoins de l'économie».[3]

---

1 Conseil des universités, Les subventions de fonctionnement en 1989-1990, Avis 88.16, mai 1989.

2 Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, Budget 1989-1990. Discours sur le budget et Renseignements supplémentaires, p. 6 et Annexe A, p. 8.

3 Ibid.

On a entendu plusieurs interprétations relatives à ce montant de 55 millions $, certaines plus restrictives que d'autres. Ainsi, selon que l'on en soustrait ou non l'une ou l'autre des sommes déjà versées de façon forfaitaire au cours des deux dernières années, on parlera de 40 millions $, de 26 millions $, voire de 21 millions $ d'accroissement. Les montants forfaitaires alors visés sont : les 15 millions $ mentionnés plus haut, les 7 millions $ destinés aux frais indirects de recherche, les 7 millions alloués au financement des déficits accumulés des universités. Pour évaluer l'accroissement à 21 millions $, il faut aussi soustraire les 5 millions $ que les deux derniers plans quinquennaux d'investissements allouaient à un plan de rattrapage des bibliothèques; mais on sort alors du cadre des subventions de fonctionnement. Quelle que soit la méthode de calcul retenue, cependant, avec ces nouveaux crédits et sans tenir compte des indexations à venir, les subventions de fonctionnement pour 1989-1990 seront portées à 1 314 millions; c'est une augmentation de 7,4% par rapport à 1988-1989.

C'est là un pas dans la bonne direction, qu'il faut saluer à son juste mérite, surtout dans le contexte du difficile ballottage des diverses priorités qui sollicitent les budgets publics. On notera aussi que cette augmentation constitue une étape dans un plan de redressement du financement des universités qui, selon les mots du Ministre des Finances repris par le Ministre de l'Enseignement supérieur, exigera «des montants plus considérables... nécessaires pour compléter la réforme»[4]. Commencé en 1987, à la suite de la Commission parlementaire sur les orientations et le cadre de financement des universités, ce plan doit s'étendre sur quelques années, selon les perspectives que le Ministre a déjà fait connaître aux universités[5]. L'annonce, le 19 décembre 1989, d'une hausse des droits de scolarité s'inscrit dans la même entreprise d'ensemble[6].

---

[4] Lettre de demande d'avis du Ministre, 21 décembre 1989.

[5] Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, Révision des bases et du niveau de financement des universités du Québec. Hypothèse pour fins de consultation. 20 octobre 1988.

[6] Les droits de scolarité : une hausse nécessaire. Déclaration du Ministre Claude Ryan à l'occasion d'une conférence de presse tenue à Québec, le 19 décembre 1989.

Ce plan de redressement vise simultanément la hausse du niveau général de financement des universités et le rééquilibrage du niveau relatif de financement de chaque établissement. Les résultats escomptés en seront d'autant plus significatifs que les nouveaux crédits seront orientés vers l'amélioration effective de la qualité des services (enseignement, pédagogie, programmes, encadrement des étudiants, etc.) et des conditions favorables à l'intensification des efforts de recherche. Le Conseil souscrit d'emblée à ces objectifs et soutient le Ministre et les universités dans leur volonté d'assurer les conditions de leur mise en oeuvre.

C'est dans le contexte de ce plan général de redressement financier et à la lumière des perspectives qu'il a déjà lui-même mises de l'avant dans plusieurs avis antérieurs[7] que le Conseil formule le présent avis. L'objet spécifique en est évidemment la répartition des 55 millions de crédits supplémentaires, mais, par-delà ce partage déjà virtuellement arrêté, c'est essentiellement en fonction de l'émergence d'une politique de financement des universités qu'il soumet ses commentaires. Ainsi, après avoir rappelé les composantes du projet ministériel de répartition (section 1), on traitera ici successivement de la correction des bases de financement des universités (section 2), du financement des frais indirects de la recherche (section 3) et de la subvention accordée au titre «de l'excellence et de l'économie» (section 4).

---

[7] Voir, en particulier : Pour une nouvelle politique de financement du réseau universitaire québécois, Avis 88.5; Le financement du réseau universitaire en 1988-1989, Avis 88.3.

1. Les principales composantes de la répartition projetée"

Le projet ministériel de répartition des 55 millions $ comprend essentiellement trois blocs : a) 19 millions $ pour le redressement de la situation financière de certaines universités; b) 21 millions $ pour le financement des frais indirects de la recherche; c) 15 millions $ pour la «formation axée sur l'excellence et les besoins de l'économie».

a) Les sommes allouées au redressement de la situation financière de certaines universités se répartissent elles-mêmes en trois volets.

Premier volet : 12 372 000 $ (colonne A du tableau 1) sont consacrés à l'application de la formule générale de correction des bases de financement. Cette formule identifie des dépenses dites «révisées», à partir d'une standardisation des dépenses d'enseignement : celles-ci sont établies au prorata des «étudiants en équivalence temps complet» (EETC), modulés en fonction du coût moyen de onze secteurs disciplinaires et d'un coefficient croissant selon le cycle d'études. Quant aux dépenses de soutien et d'administration, la formule générale les normalise au moyen des EETC pondérés par la taille des établissements, alors que les dépenses d'entretien des terrains et bâtiments y sont établies en proportion des espaces normalisés de chaque établissement. Toutes ces dépenses révisées sont ensuite comparées aux dépenses admissibles actuelles; c'est ainsi qu'est défini ce que devrait être la base de la subvention de fonctionnement; afin de ne pas compromettre le fonctionnement des universités dont le niveau actuel de financement serait supérieur au niveau révisé établi par la formule, c'est le montant le plus élevé qui est retenu. L'application intégrale de cette formule générale de correction nécessiterait des crédits supplémentaires de 22 millions $. En y allouant environ 12,4 millions $ en 1989-1990, c'est 56% de la correction envisagée qui est réalisée cette année. Ainsi que l'indique le tableau 2, le complément de correction à venir exigera encore 9,620 000 $.

" Cette section, destinée au public plus large des lecteurs du Conseil, expose des données bien connues des universités. Elle ne contient aucune prise de position.

Le deuxième volet (colonne B du tableau 1) consiste en une somme de 2 162 000 $, destinée à défrayer les coûts supplémentaires que leur éloignement des grands centres oblige certains établissements à assumer. Ce sont trois constituantes de l'Université du Québec qui sont ici concernées: l'Université du Québec à Chicoutimi, l'Université du Québec à Rimouski, l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.

Le troisième volet (colonne C du tableau 1) est fait d'ajustements particuliers destinés à redresser la situation financière de certains établissements, pour lesquels l'application, même intégrale, de la formule générale de correction des bases serait inadéquate : 4 466 000 $ sont alloués à cette fin et répartis entre l'Université Bishop's (5 000 $), l'École des Hautes Études Commerciales (1 000 000 $), l'Université de Sherbrooke (600 000 $) et l'Université du Québec (1 200 000 $ pour l'UQAM et 1 661 000 $ principalement pour les établissements à vocation particulière).

b) Les frais indirects de la recherche constituent la rubrique du deuxième bloc envisagé dans la répartition. Celle-ci se fera à raison de 15% des sommes obtenues des organismes subventionnaires; dans le secteur bio-médical, le taux est établi à 10%. Les colonnes E, F et G du tableau 1 donnent l'estimé des sommes que chaque établissement pourrait ainsi obtenir. Cet estimé s'appuie sur la moyenne triennale des subventions externes de recherche provenant des gouvernements, des organismes subventionnaires et des organismes philanthropiques qui ont recours à des jurys. Une réserve de 801 000 $ est également constituée, en attendant que les études sur les revenus externes de recherche dans le secteur bio-médical soient complétées. La somme totale à distribuer est de 21 millions $.

c) Le troisième bloc consiste en une «subvention générale pour augmenter l'excellence» : 15 millions $ y sont alloués. C'est l'inscription dans la base récurrente de la somme forfaitaire de 15 millions $ versée en 1987-1988 et en 1988-1989. Ainsi que l'illustre la colonne H du tableau 1, ces 15 millions $ seraient distribués au prorata des dépenses admissibles révisées de chaque établissement «pour axer la formation sur l'excellence et les besoins de l'économie».

Tableau 1

Répartition des subventions supplémentaires aux universités annoncées dans le Discours du budget du 16 mai 1989 (en '000$)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Bishop's	545	-	5	550	40	-	40	141	731
Concordia	2 486	-	-	2 486	1 041	-	1 041	1 523	5 050
HEC	897	-	1 000	1 897	97	-	97	346	2 340
Laval	-	-	-	-	2 861	1 141[e]	4 002[e]	2 741	6 743
McGill	8 444	-	-	8 444	2 889	2 142[e]	5 031[e]	2 302	15 777
Montréal	-	-	-	-	2 376	2 481[e]	4 857[e]	2 797	7 654
Poly	-	-	-	-	1 160[e]	-	1 160[e]	508	1 668
Québec	-	2 162	2 861	5 023	2 662	-	2 662	3 571	11 256
Sherb.	-	-	600	600	909	400[e]	1 309[e]	1 069	2 978
Réserve	-	-	-	-	-	801[e]	801[e]	2	803
TOTAL	12 372	2 162	4 466	19 000	14 035	6 956[e]	21 000	15 000	55 000

e = estimé

Source: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science. Décembre 1989.

A = Réajustement des bases (modèle général)
B = Éloignement (périphérie)
C = Ajustements particuliers
D = Correction des bases de financement (A + B + C)
E- Frais indirects de la recherche (15%)
F = Frais indirects de la recherche biomédicale (10% - JURY - à réviser)
G = Frais indirects de la recherche (E + F)
H = Subvention générale pour augmenter l'excellence
I = TOTAL (D + G + H)

TABLEAU 2

Correction des bases de financement des universités particulièrement sous-financées selon le modèle de réajustement des bases (en milliers de dollars)

	Dépenses admises			Correction des bases		
	actuelles	révisées	retenues	Correction totale	Correction apportée en 1989-90	Correction àcompléter
BISHOP	8 640	9 608	9 608	968	545	423
CONCORDIA	99 232	103 652	103 652	4 420	2 486	1 934
H.E.C.	21 971	23 566	23 566	1 595	897	698
LAVAL	193 540	186 559	193 540	-	-	-
MCGILL	141 663	156 672	156 672	15 009	8 444	6 565
MONTRÉAL	200 150	190 424	200 150	-	-	-
POLYTECHNIQUE	36 506	34 599	36 506	-	-	-
QUÉBEC	245 021	243 081	245 021	-	-	-
SHERBROOKE	74 185	72 746	74 185	-	-	-
TOTAL	1 020 908	1 020 908	1 042 900	21 992	12 372	9 620

Source: Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science.

2. La correction des bases de financement (19 millions $)

Depuis plusieurs années, on s'entend généralement pour reconnaître, non seulement que les universités québécoises sont insuffisamment financées, mais que certaines universités sont davantage «sous-financées» que d'autres. Le terme est discutable, mais il dit bien ce qu'il veut dire : par rapport au niveau moyen des dépenses révisées, certains établissements sont en plus mauvaise posture que d'autres.

La méthode utilisée pour déterminer le sous-financement de certains établissements s'inspire à la fois de l'approche proposée dans le projet de révision des bases de 1984[9] et de celle qui présida à la répartition des crédits additionnels de 1987-1988[10]. On y tient compte des coûts variables des secteurs disciplinaires, des cycles d'études, de la taille des établissements, de leur éloignement et des frais indirects de recherche. Ce sont là des paramètres à propos desquels la Commission parlementaire spéciale de 1986 avait permis de constater l'accord de la plupart des établissements - un accord de principe, s'entend, puisqu'il n'y eut jamais de consensus sur les modalités d'application de ces paramètres. Pour sa part, à l'automne 1988[11], le Conseil avait aussi recommandé une formule de financement de l'enseignement fondée sur le concept d'«étudiant en équivalence temps complet» (EETC), pondéré selon le cycle d'études et le coût moyen du secteur disciplinaire. Il avait également recommandé la prise en considération des paramètres «taille» et «périphérie», ainsi qu'un financement des frais indirects de recherche proportionnel au montant global des subventions obtenues des organismes subventionnaires.

La pondération progressive des cycles d'études retenue par le Ministre pour la formule de correction - 1,5 au deuxième cycle et 2,5

---

9 MEQ-DGERU, Étude comparative des bases de financement des universités du Québec, mai 1984.

10 MESS-DGERU, Hypothèse de répartition des crédits additionnels alloués aux universités pour les années 1987-1988 et 1988-89, juin 1987.

11 Pour une nouvelle politique..., pp. 34-43.

au troisième - a le mérite d'être plus simple que celle qui est utilisée pour le financement des clientèles additionnelles. Quant au paramètre «taille» appliqué aux fonctions de soutien et d'administration, il renvoie à la notion d'«économie d'échelle», selon laquelle le coût unitaire moyen devrait normalement décroître dans les plus grandes unités. Il est justifié que les bases de fonctionnement tiennent compte de cette conséquence du développement historique de notre système universitaire.

En revanche, la structure des coûts moyens des secteurs disciplinaires continue de soulever des difficultés. A l'instar de l'étude de 1984, le projet ministériel utilise les onze secteurs disciplinaires prévus pour le financement des clientèles additionnelles et prend comme point de référence (1.0) le plus bas coût moyen sectoriel, soit celui des sciences de l'administration. Le Conseil a déjà attiré l'attention sur le coût moyen d'enseignement anormalement bas des sciences de l'administration, fixé en 1981-1982 et indexé par la suite sans tenir compte de ce que, quelques années auparavant, une hausse considérable de fréquentation et un financement insuffisant des clientèles additionnelles avaient conjointement fait chuter le coût moyen de l'enseignement en sciences de l'administration. Pour éviter que ce coût très bas ne soit figé pour l'avenir, le Conseil avait alors recommandé de porter le niveau de financement des clientèles additionnelles en sciences de l'administration «au niveau correspondant au coût moyen du secteur du droit, secteur le moins coûteux à part l'administration»[12].

Lors de la répartition des crédits de 1987, le nombre de secteurs disciplinaires fut réduit à cinq et le coût moyen des sciences de l'administration, porté au même niveau que celui des coûts moyens des sciences humaines, des sciences de l'éducation, des lettres et du droit. En revenant à la division en onze secteurs disciplinaires, le projet ministériel de répartition consacre un coût unitaire trop bas résultant de conditions historiques particulières et risque ainsi de perpétuer une pondération inadéquate. Cette anomalie pénalise

---

[12] Avis du Conseil des universités sur le Cadre de financement du système universitaire pour l'année 1984-1985, Avis 84.1, p. 13.

particulièrement l'École des Hautes Études Commerciales, qui dispense 75% de ses enseignements en sciences de l'administration. Le Conseil ne peut que souligner à nouveau la nécessité d'un réexamen de cette typologie en onze secteurs disciplinaires, autant pour le financement des clientèles additionnelles que pour la correction des bases de financement.

Une formule ne sera toujours qu'une formule et, comme telle, ne pourra jamais tenir parfaitement compte de toutes les situations. On comprend dès lors qu'on ne se résigne pas à s'enfermer abstraitement dans une formule générale de correction des bases de financement et qu'on décide plutôt de résoudre des situations particulières mal prises en compte par cette formule. Sans doute est-ce dans cette perspective que se situe l'intention ministérielle d'allouer environ 4,5 millions $ à des ajustements particuliers, dont tout donne à penser qu'ils seront désormais récurrents.

Le Conseil n'est pas en mesure d'apprécier la pertinence de chacun des ajustements envisagés, n'ayant pas eu accès aux échanges que les établissements concernés ont pu avoir avec le Ministre. C'eût été le cas qu'il ne serait pas davantage indiqué de se livrer ici à l'étude de dossiers proprement institutionnels. Dans la perspective d'ensemble qui doit être celle du Conseil, il faut tout de même en retenir que la nécessité de ces ajustements particuliers témoigne des limites de la formule elle-même. Le Conseil continue de penser que le recours à une formule générale exige qu'on s'applique à l'affiner suffisamment pour qu'elle convienne au plus grand nombre possible de situations différentes. La validité et la crédibilité d'une politique générale de financement des universités, dont la majorité des partenaires semble appuyer le principe, pourraient bien en être l'enjeu.

Le paramètre «éloignement/périphérie» - on comprendrait les établissements concernés de souhaiter une autre appellation - suggère des commentaires analogues. Le projet ministériel de répartition y alloue 2 162 000 $, destinés à l'Université du Québec pour compenser les coûts particuliers des constituantes de Chicoutimi, de Rimouski et de l'Abitibi-Témiscamingue. Cette somme s'ajoute à une somme de 2 millions $ qui a été versée à ce titre en 1980-1981 et que les

indexations successives ont portées depuis à 2,8 millions $. Avec une somme cumulative de 5 millions $, la correction projetée serait complète. Ce montant semble, lui aussi, devoir être désormais récurrent.

Le Conseil a depuis longtemps souligné l'à-propos de la prise en considération de l'éloignement des grands centres[13]. Ces établissements dits «éloignés» doivent, en effet, affronter certaines conditions matérielles plus difficiles; ils doivent surtout assumer leur taille et la dispersion de leur population, souvent obligés de fonctionner sous le seuil critique pour pouvoir offrir un éventail acceptable de cours et de programmes.

En corrigeant dès maintenant la totalité de ce facteur spécifique, alors qu'il corrige à 56% les bases générales de financement, le projet ministériel manifeste une intention ferme de permettre à ces établissements de surmonter pour de bon le handicap particulier de l'«éloignement». Le Gouvernement traduit ainsi sa volonté d'assumer les coûts des décisions déjà prises en matière de développement territorial des services universitaires; c'est là affaire de cohérence. Le Conseil s'interroge seulement sur l'opportunité de traiter ce facteur en dehors de la formule de correction des bases de financement. Pour les raisons évoquées plus haut, il verrait bien qu'on s'emploie plutôt à définir, dans la formule générale, des paramètres fiables relatifs à l'éloignement.

Somme toute, les trois modes d'allocation envisagés pour corriger la position relative des universités pointent à leur manière les grandeurs et les misères du modèle général retenu. C'est dans cette perspective que le Conseil :

---

[13] Voir : Avis concernant le financement des universités situées en région périphérique, Avis 79.5.

(1) **recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de faire poursuivre les travaux de précision des paramètres du modèle de financement, y compris en ce qui concerne l'éloignement, de manière à ne devoir recourir à des ajustements particuliers que lorsqu'il est impossible de faire autrement ou qu'il s'agit de situations critiques ponctuelles;**

(2) **recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'adopter, pour le financement des clientèles additionnelles comme pour la correction des bases de financement, une typologie des secteurs d'enseignement qui tienne mieux compte de la réalité de certaines disciplines, notamment des sciences de l'administration.**

3. Le financement des coûts indirects de la recherche (21 millions $)

Assorti depuis 1987 d'un montant forfaitaire de 7 millions $, le financement des frais indirects de la recherche bénéficiera, dans le projet ministériel de répartition, d'une somme de 21 millions $. C'est un accroissement substantiel, qui manifeste l'intérêt croissant au Québec pour le développement de la recherche en milieu universitaire et la formation de chercheurs. C'est aussi un pas important qui est ainsi franchi vers le financement spécifique des activités de recherche dans les universités. Le Conseil le reconnaît d'autant plus volontiers, d'ailleurs, qu'il a lui-même déjà recommandé que l'on défraie les coûts indirects de la recherche en proportion des subventions obtenues des organismes subventionnaires et à la faveur de sommes clairement identifiées dans l'ensemble des crédits gouvernementaux alloués chaque année aux universités[14]. Les organismes subventionnaires devraient y voir un fort bon exemple à suivre.

Les pourcentages retenus - 15% et 10% - pourraient évidemment alimenter de longues discussions. La Commission Bladen[15] avait, en 1965, recommandé que les conseils fédéraux accordent aux universités des sommes égales à 30% des fonds destinés à la recherche subventionnée, ce que le gouvernement fédéral a toujours refusé. En 1969, le rapport Macdonald[16] estimait que les coûts relatifs à l'entretien, à l'administration, aux équipements et aux bibliothèques représentaient 35% des subventions. En 1982, une étude de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire[17]

---

14 Pour une nouvelle politique..., pp. 45-47. Voir aussi : Mémoire du Conseil des universités à la Commission parlementaire de l'Éducation, Québec, juillet 1986.

15 Le financement de l'enseignement supérieur au Canada. Association des universités et collèges du Canada, 1965, 106 pages.

16 John B. Macdonald et al., Le gouvernement fédéral et l'aide à la recherche dans les universités canadiennes. Étude spéciale no 7, 1969, 397 pages.

17 Report of the Study of the Costs of University Research, Canadian Association of University Business Officers, 1982.

parlait de 50% de coûts indirects. Aux États-Unis, une étude de l'Université Cornell menée auprès de 113 établissements[18] estime à environ 25% le taux de remboursement des coûts directs assumés par les établissements publics. Compte tenu du fait que les frais associés aux dépenses d'immobilisation sont assumés par le plan quinquennal d'investissements universitaires, les taux retenus par le projet ministériel se rapprochent donc davantage des barèmes américains, encore que les différences des modes de calcul et de subventions rendent les comparaisons difficiles. Quoi qu'il en soit, et à condition que les plans quinquennaux d'investissements manifestent une même sensibilité croissante à cet égard, on peut penser que 15% marque une première contribution valable aux coûts réels de fonctionnement. Quant au pourcentage retenu pour le secteur biomédical - 10% -, il constitue, jusqu'à plus ample informé, une solution simple et acceptable permettant de couvrir un large éventail de situations, la recherche s'y pratiquant à la fois dans les universités et dans les centres hospitaliers. Dans les deux cas, cependant, on conviendra qu'il s'agit d'un strict minimum à ne pas franchir à la baisse.

En fait, c'est l'évolution future de la gestion de ces 21 millions $ qui suscite quelques préoccupations. Sans doute annonce-t-on que cette enveloppe demeurera ouverte «afin d'inciter les universités à être encore plus performantes en recherche»[19]. Mais s'engage-t-on dès lors à y ajouter les montants rendus nécessaires par une hausse éventuelle des subventions reçues? Dans l'hypothèse où des argents neufs ne pourraient pas être dégagés, sont-ce les taux qui pourraient fluctuer à la baisse? ou bien pourrait-on alors être tenté de recourir à quelque prélèvement à même l'enveloppe générale des subventions alloués à l'enseignement? Auquel cas, d'autres effets pervers ne seraient-ils pas à craindre?

---

[18] James J. Zuiches et Rebecca Vallely, Accounting for the Full Cost of Research. A Study of Indirect Costs, Cornell University, 1987.

[19] MESS, Répartition des crédits additionnels octroyés aux universités en 1989-1990, 21 décembre 1989, p. 6.

Ces interrogations méritent d'être consignées; on est même particulièrement justifié de le faire dans les contextes de compression des budgets gouvernementaux que l'on connaît à tous les niveaux. Pour sa part, le Conseil se fait un devoir de rappeler ici que les missions universitaires d'enseignement et de recherche doivent pouvoir s'exercer et se développer en symbiose plutôt qu'en concurrence. De rappeler aussi que seules les modalités de la gestion future de ces sommes permettront d'en faire un outil majeur de développement et non un geste purement ponctuel. C'est dans ces perspectives que le Conseil :

(3) **recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de traiter les sommes allouées au financement des frais indirects de la recherche à la manière d'une enveloppe indépendante des crédits accordés à l'enseignement et de les faire varier, comme une enveloppe ouverte, selon les montants des subventions de recherche obtenues par les universités.**

4. La subvention pour l'excellence et l'économie (15 millions $)

Le titre sous lequel est attribuée cette somme de 15 millions $ n'est pas d'une limpidité totale. D'une part, comment lier les exigences de l'excellence et de la réponse aux besoins de l'économie à une somme qui représente si peu par rapport à l'ensemble des subventions gouvernementales? L'excellence ne constitue sûrement pas une obligation à la marge : c'est toute l'entreprise universitaire qui doit être dans la mouvance de la recherche de l'excellence. D'autre part, s'il s'agit de viser l'excellence proprement dite - exceller, n'est-ce pas aussi se détacher du peloton? -, comment distribuer cette subvention au prorata des dépenses admissibles de tous les établissements?

En fait, le dilemme n'est peut-être qu'apparent et sa solution tient probablement dans sa formulation même. En effet, chargée d'un incontournable devoir d'excellence et de prise en compte des besoins de la société, chaque université a elle-même la responsabilité de définir ce qu'est une formation axée sur l'excellence et les besoins de l'économie et d'arrêter les stratégies permettant d'atteindre ces objectifs - ce qui n'exclut évidemment pas l'obligation de rendre ensuite des comptes sur cela même. C'est sans doute surtout que, dans le contexte de sous-financement qu'elles connaissent depuis nombre d'années, les universités ont besoin qu'on assure d'abord, au-delà des seuls impératifs de survie, les conditions mêmes de la capacité de poursuivre l'excellence. En distribuant ces crédits additionnels à l'ensemble des universités, le projet ministériel de répartition reconnaît cette situation difficile et, tout à la fois, rappelle le devoir fondamental qu'ont les universités d'offrir, dans l'ensemble de leurs engagements, des formations axées sur l'excellence et les besoins de notre société, comme aussi de démontrer la valeur de leurs performances.

Quand on sera plus avancé dans le redressement financier en voie de réalisation, il sera opportun de relancer l'idée de subventions spécifiquement dédiées à l'atteinte de certains objectifs qualitatifs. Le Conseil avait d'ailleurs lui-même recommandé de prévoir des montants représentant de 1 à 3% de l'enveloppe globale annuelle à

allouer pour la poursuite d'objectifs définis, tels l'amélioration de la qualité [20] de l'enseignement; plus récemment, il recommandait d'allouer une aide spécifique à l'accroissement du nombre de postes de professeurs réguliers dans les secteurs et les établissements où le besoin en est plus aigu.[21] Tout en conservant cette préoccupation, le Conseil reconnaît le bien-fondé du projet ministériel d'allouer ces 15 millions $ à l'amélioration des capacités institutionnelles de poursuivre l'excellence. Conscient qu'il y a péril en la demeure, le Ministre veut ainsi commencer par le commencement et parer au plus urgent.

C'est dans cette perspective que le Conseil :

(4) **recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'intégrer la subvention d'excellence de 15 millions $ à la base de financement des universités.**

---

20 Pour une nouvelle politique..., recommandation 1, p. 53.

21 Les chargés de cours dans les universités québécoises, Avis 89.7, recommandation 6, p. 141.

CONCLUSION

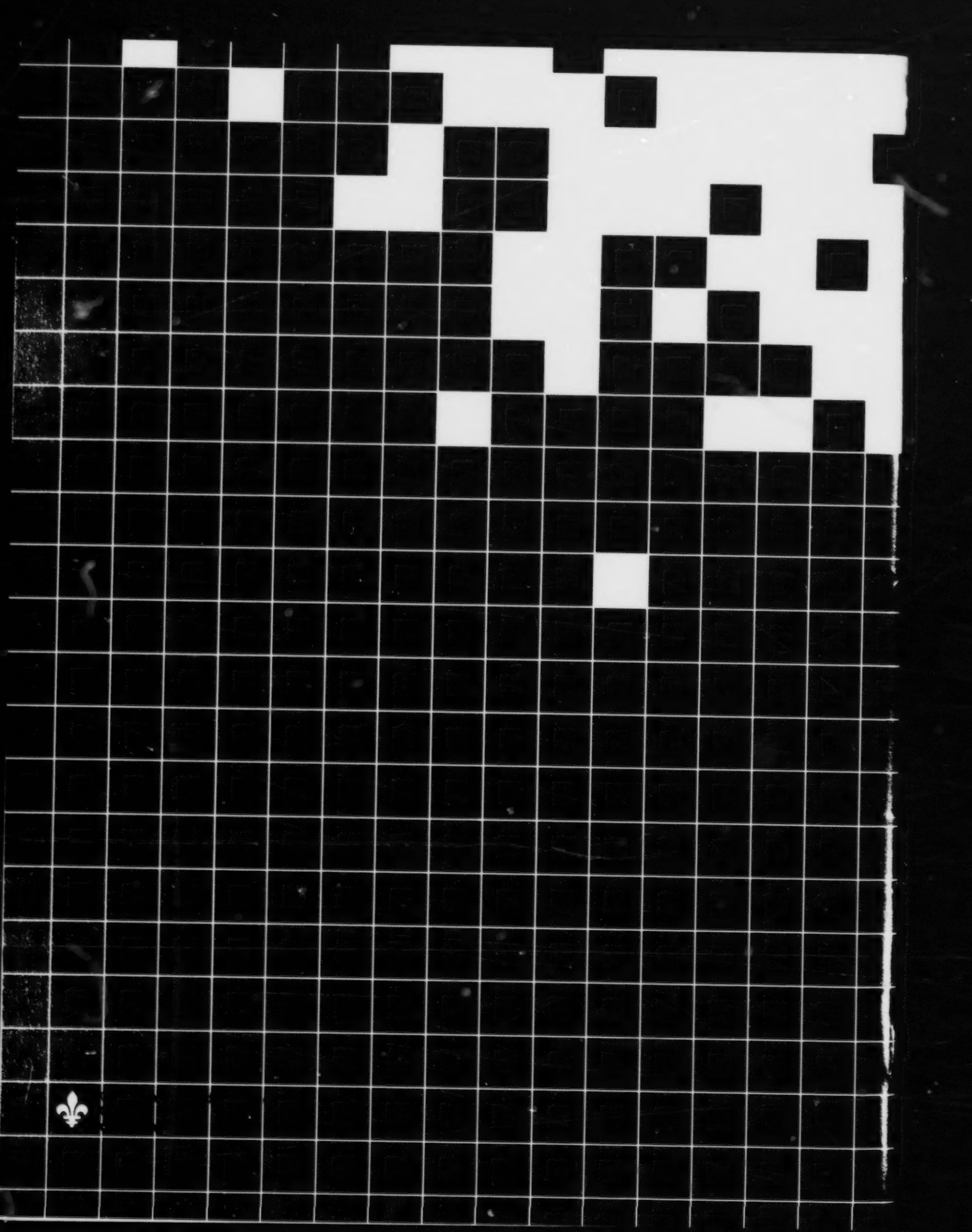
L'octroi de ces crédits additionnels marque une étape dans le plan de redressement arrêté par le gouvernement du Québec pour le financement du système universitaire. Le Conseil a tenu à en souligner ici l'à-propos.

La tâche est loin d'être accomplie pour autant; et elle ne pourra pas l'être par de simples redéploiements des moyens existants. D'autres ressources nouvelles seront nécessaires, ainsi que tous les partenaires en conviennent, non sans quelque inquiétude en face des conjonctures économiques qui s'annoncent. Aussi, d'abord préoccupé par l'avenir de la politique gouvernementale de financement des universités, le Conseil a tenu à dépasser le cadre de la seule année 1989-1990 et à attirer l'attention du Ministre sur quelques enjeux à plus longue portée. C'est dans cette perspective que, dans cet avis, le Conseil :

(1) **recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de faire poursuivre les travaux de précision des paramètres du modèle de financement, y compris en ce qui concerne l'éloignement, de manière à ne devoir recourir à des ajustements particuliers que lorsqu'il est impossible de faire autrement ou qu'il s'agit de situations critiques ponctuelles;**

(2) **recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'adopter, pour le financement des clientèles additionnelles comme pour la correction des bases de financement, une typologie des secteurs d'enseignement qui tienne mieux compte de la réalité de certaines disciplines, notamment des sciences de l'administration;**

(3) **recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de traiter les sommes allouées au financement des frais indirects de la recherche à la manière d'une enveloppe indépendante des crédits accordés à l'enseignement et de les faire varier, comme une enveloppe ouverte, selon les montants des subventions de recherche obtenues par les universités;**

(4) **recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'intégrer la subvention d'excellence de 15 millions $ à la base de financement des universités.**

Cet avis a été adopté lors de la 203e séance du Conseil des universités, tenue le 15 février 1990.